

La recomposition des territoires en France

Armand Frémont

► **To cite this version:**

Armand Frémont. La recomposition des territoires en France. Benoît Antheaume, Frédéric Giraut et Brij Maharaj. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.12, 2003. <halshs-00741108>

HAL Id: halshs-00741108

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00741108>

Submitted on 11 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002

Partie I les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale

Armand FRÉMONT (DATAR) :

La recomposition des territoires en France

La recomposition des territoires en France

Armand Frémont

Professeur de géographie

Ancien recteur, ancien président du conseil scientifique de la DATAR

ARMAND.FREMONT@wanadoo.fr

La France est un vieux pays, surtout à côté d’un jeune État comme l’Afrique du Sud. Elle a connu les dispersions territoriales des tribus gauloises et l’ordre romain qui préférait une stricte géométrie à la fantaisie des localisations. Elle a éclaté dans la mosaïque des féodalités et de leurs changements multiples avant d’être peu à peu fortement unifiée par la volonté des rois et de la République. Jamais une tendance ne l’a vraiment emporté sur l’autre. La contradiction est son principe. Maintenant, les recompositions territoriales s’imposent comme un des problèmes majeurs de la France contemporaine. Elles ont été un sujet important de débat au cours de la dernière campagne des élections à la présidence de la République et à l’Assemblée Nationale. La question est d’autant plus difficile que les Français entretiennent des rapports passionnés avec les territoires de leur vie. Ce ne sont ni des nomades, ni des migrants permanents, ni des zombies venus de nulle part. Ils ont des attaches, souvent fortes. Ils ont une histoire, même lorsqu’ils l’ignorent. Ils ne se laissent donc pas manoeuvrer facilement, en ce domaine comme en d’autres. Aussi est-il intéressant de faire le point à ce sujet, au moment où se préparent d’importantes recompositions.

Ce texte a été préparé en janvier 2002 à l’occasion des Rencontres scientifiques franco- sud africaines de l’innovation territoriale. Mais il a été écrit en juillet de la même année. Entre ces deux dates, les élections qui ont eu lieu en France ont profondément modifié le contexte politique. Il en sera tenu compte ici sans anticiper sur les projets actuellement à l’étude.

La DATAR, Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale, joue un rôle central dans toutes ces réflexions. Créée par le général de Gaulle en 1963, elle a impulsé d’importantes actions de décentralisation, d’aménagement et de développement régional depuis quarante années. Elle s’est aussi imposée, avec la collaboration de nombreux spécialistes universitaires, comme un lieu d’étude, de recherche et de prospective sur les territoires. Je dois à l’amitié du Délégué qui l’a dirigée entre 1997 et 2002, Jean-Louis Guigou, d’avoir pu y travailler en toute liberté d’esprit. Ce texte doit donc beaucoup à une fréquentation quotidienne de la DATAR pendant quatre années, et à une certaine familiarité avec elle depuis sa fondation.

La présentation qui suit se veut à la fois historique, théorique et prospective. Historique, parce qu’on ne peut comprendre la recomposition des territoires en cours actuellement sans référence aux grandes révolutions administratives des deux derniers siècles qui en constituent les racines. Théorique, parce qu’il est nécessaire de comprendre les forces économiques, sociales et les enjeux politiques qui sont en cause dans le débat. Prospective, parce qu’il est certain que les choses ne resteront pas en l’état au cours des prochaines années, les tensions étant devenues trop fortes pour que l’ordre politique puisse y résister. Mais l’histoire, les enjeux théoriques et pratiques ainsi que leurs développements possibles sont très étroitement liés dans un même système qui se recompose à la mesure des grands bouleversements du monde contemporain.

1- Les grandes refontes administratives du territoire français : 1789, 1982, 1999 ...

La Monarchie, avant 1789, avait déjà à plusieurs reprises opéré des refontes du territoire administratif et politique de la France. Il n’est pas question de revenir ici sur ces périodes assez lointaines, si ce n’est pour une seule remarque : la plupart des réformes n’ont jamais supprimé mais plutôt ajouté. C’est par additions successives de nouveaux territoires que la France d’Ancien Régime s’est peu à peu constituée, à la fois sur ses frontières mais aussi au cœur de son domaine, faute de pouvoir supprimer des usages ou des privilèges locaux issus de la féodalité. Il en est résulté une carte administrative qui, à la veille de la Révolution, se caractérisait par une extrême complexité, en défi à la raison et à l’ordre du siècle des Lumières. Toutes proportions gardées, les deux siècles écoulés depuis 1789 et surtout les deux dernières décennies n’ont pas vraiment changé cette manière de pratiquer la dialectique toujours difficile du mouvement et de l’attachement à ce qui est en place.

■ 1789 : la Nation, les départements, les communes

En 1789, avec une extrême rapidité, les Constituants engagent une réforme radicale de l’organisation territoriale... Il s’agit de faire table rase des multiples circonscriptions, privilèges et usages caractérisant la France d’Ancien Régime pour aboutir à un schéma plus rationnel. Il n’est pas inutile, après beaucoup d’autres auteurs, de revenir sur ce qui a été conçu alors, car les territoires de la France contemporaine restent les héritiers de cette première grande réforme de l’aménagement du territoire, géniale à plus d’un titre. Il faut aussi souligner qu’elle intervient dès les premiers mois d’un des bouleversements politiques parmi les plus importants de l’histoire de la France.

La Révolution crée une trilogie territoriale qui va durer : la Nation, c’est-à-dire l’Etat, le département et la commune. Sans reprendre les péripéties de cette création, au demeurant fort intéressantes, il est bon d’analyser sommairement les principes selon lesquels chacune de ces entités se trouve fondée. Ils n’ont guère changé depuis deux siècles.

La Nation est affirmée dans son unité et sa souveraineté. Il n’est pas d’autre pouvoir possible. Tous les autres procèdent de celui-ci. La loi s’applique uniformément sur l’ensemble du territoire français, sans dérogation envisageable. Ce principe d’unité sera renforcé au cours des deux siècles suivants par l’école et le service militaire obligatoires, par la protection sociale due à tous les citoyens, par la notion de « service public », par les épreuves partagées au cours des guerres... Tous les Français y restent très fermement attachés. Concernant les principes supérieurs et les actions afférentes sur lesquels la Nation est fondée, on ne peut imaginer un traitement différent, de Dunkerque à Perpignan, de Strasbourg à Brest. **L’Etat** centralisé est devenu l’instrument majeur de ce principe d’unité nationale.

Les communes, a contrario, sont les héritières des bourgs, des municipalités et des paroisses d’Ancien Régime. Très nombreuses, elles sont un peu plus de 36 000 à l’heure actuelle et leur nombre n’a guère changé depuis la Révolution. Territoires de proximité par excellence, de taille et de population très inégales, aussi bien en milieu rural que dans les villes, elles constituent un défi à la rationalité économique et administrative. La France est donc à la fois, dans le monde, un des territoires les plus unifiés et les plus centralisés au sommet, et aussi un des plus fragmentés à la base. Paradoxalement, les citoyens sont fidèlement liés à l’un et

l’autre principe... Les communes représentent tout l’attachement porté au territoire proche, à la tradition, à la permanence des lieux, et aussi au sens de la liberté propre à chaque Français.

Les départements constituent l’œuvre la plus novatrice de la Révolution. Au nombre d’une centaine, n’ayant guère bougé en deux siècles, ils ont été conçus comme des territoires de gestion intermédiaire entre l’Etat central et les communes, entre les décisions supérieures et la vie quotidienne. Leur découpage, relativement rationnel, a dû cependant tenir compte des plus vieux usages et des anciens pays ou provinces. Conçus pour qu’un voyage au chef-lieu puisse être effectué en une journée de cheval, formule devenue célèbre, les départements représentent l’émergence dans un état moderne d’une gestion territoriale nouvelle, avec de nouveaux besoins, ceux de l’échange, des services publics ou privés, de l’industrie, de l’administration courante, selon un principe d’égalité sur l’ensemble du territoire national. Sous étroite tutelle de l’Etat, les départements n’ont pas formellement changé en deux siècles, si ce n’est dans la réalité de leur population et de leurs activités.

■ 1982 : la région, la décentralisation

Après plusieurs décennies d’atermoiements, une nouvelle grande réforme administrative du territoire est intervenue en 1982, connue sous le nom de lois Defferre, du nom du ministre qui l’a mise en œuvre. Elle aussi se plaçait au début d’un évènement important de la vie politique française, l’arrivée de la gauche au pouvoir sous la V^o République. Elle aussi innovait très profondément, sans pour autant bouleverser l’existant. Ainsi l’Etat central, les départements et les communes étaient-ils laissés bien en place et le sont-ils toujours. Mais deux grandes nouveautés ont surgi dans le paysage territorial de la France.

La région était en gestation bien avant les lois Defferre. Dès la période située entre les deux guerres mondiales, des administrateurs ou des scientifiques considéraient les départements comme des entités dépassées par l’évolution contemporaine et tenaient pour nécessaire l’émergence d’unités territoriales de plus grande dimension, les régions. Après la seconde guerre mondiale, les régions furent peu à peu reconnues, mais sans être consacrées comme collectivités territoriales aux compétences propres. C’est donc en 1982 qu’elles sont réellement créées, au nombre de 22 sur le territoire métropolitain et de 4 outre mer. Ainsi la France se trouve-t-elle maintenant dotée d’un système territorial à quatre composantes superposées : l’Etat, la région, le département, la commune. Cependant, les régions ne sont toujours pas inscrites dans la Constitution.

La décentralisation administrative concerne les quatre échelons de ce schéma territorial ... Par les lois de 1982, l’Etat, en effet, transfère une partie de ses compétences à l’une ou l’autre des trois collectivités afin d’en faciliter la gestion. Par exemple, en matière de construction scolaire, c’est désormais la région qui gère les lycées, le département les collèges et la commune les écoles, l’Etat se réservant toujours la gestion des constructions universitaires. Dans ce transfert de compétences, accompagné de nouvelles dispositions fiscales à chaque échelon, la commune se voit reconnaître surtout une gestion de proximité (école, voirie, cimetière, associations, ordures ménagères, etc.), le département un important domaine d’ordre social, et la région des compétences particulières en matière d’économie et d’aménagement du territoire. La région apparaît ainsi comme le territoire émergent de la période actuelle.

■ **Années 90 : de nouveaux territoire de proximité, la nécessité d’une refonte générale**

La fin du XX^e siècle et le début du XXI^e marquent un nouveau tournant, esquissé au début des années 90, repris par la loi Pasqua (1995), confirmé par les lois Chevènement, Voynet et Gayssot (1999). L’évolution de cette nouvelle phase n’est pas parvenue à son terme. Aussi ne sera-t-elle ici que brièvement esquissée dans son parcours historique, appelant par ailleurs d’autres développements.

Pour corriger la dispersion et la multiplicité des 36 000 communes, aussi préjudiciable à la gestion du milieu rural qu’à celui des agglomérations et des métropoles, de nouvelles entités sont mises en place mais les communes n’en demeurent pas moins. Elles sont coiffées par des **communautés urbaines**, des **communautés d’agglomération** ou des **communautés de communes** (loi Chevènement) disposant de conseils et de présidents élus, d’une fiscalité propre et de compétences particulières. Elles peuvent l’être aussi par des **pays** ou des **agglomérations** sous contrat, lesquels disposent de possibilités d’incitation au développement local, mais sans pouvoir de décision particulier, si ce n’est par l’intermédiaire des communautés (loi Voynet). Enfin l’urbanisme est réglementé en tenant compte de ce nouveau schéma territorial (loi Gayssot).

Par ces ajouts successifs, sans effacement des unités existantes, la France se trouve dotée **d’un système territorial complexe** où interviennent six ou même sept échelons de compétence et de décision superposés :

- l’Union Européenne, de plus en plus présente et intervenante en matière économique et d’aménagement du territoire...
- l’Etat-Nation, fortement unifié et centralisé, très loin d’être effacé...
- la région, création relativement nouvelle, émergente, dynamique...
- le département, vieille et solide création de la Révolution, à ce titre intouchable tel un élément du patrimoine national...
- les nouvelles communautés de communes et les pays, en cours de constitution, édifices à deux étages possibles...
- la commune, base incontournable de tout le système...

Très loin de la vieille trilogie républicaine née de la Révolution, ce nouveau schéma territorial, œuvre tâtonnante des évolutions contemporaines, se trouve maintenant confronté aux réalités d’une économie et d’une société en changement rapide. Pour plus de souplesse et de fluidité ou, au contraire, trop de contraintes et de rigidités ?

2- Les nouveaux territoires de la vie contemporaine : habitants, voyageurs, entreprises, services...

S’il y a sujet de discussion, voire de controverse, c’est bien parce que les territoires administratifs de la France ne paraissent plus adaptés ou, en tout cas, sont fort mal adaptés à la vie de nos contemporains. Il en était ainsi en 1789, ce qui provoqua en urgence la grande réforme territoriale de la Révolution. Ne sommes nous pas maintenant à la veille d’un nouveau 1789 ? Les recherches en sciences humaines et sociales des dernières années permettent de montrer combien la notion de « territoire » a pu changer et devenir polysémique

lorsqu’on l’examine, non plus sous un angle administratif ou politique, mais dans la réalité de la vie économique et sociale. Nous n’en donnerons ici qu’une esquisse très sommaire. Les territoires vécus ne sont confinés pas dans des frontières ou des limites. Ils bougent, se superposent, s’emboîtent, s’opposent...à la mesure d’un monde devenu de plus en plus complexe.

▪ **Territoires des habitants – voyageurs**

Les Français, comme la plupart des Européens, ont beaucoup changé en deux ou trois générations ainsi que les territoires de leur vie. Ils étaient jusqu’aux années qui suivirent la seconde guerre mondiale en majorité paysans et ouvriers, parfois d’ailleurs ouvriers – paysans, très attachés aux lieux de leurs activités quotidiennes qui restaient le plus souvent les leurs pendant toute une vie, voire pendant une suite de générations. Ils étaient peu mobiles et assez peu exigeants sur les services qui devaient leur être fournis. Les Français répondaient à cette description plutôt avec plus de netteté que la plupart des Européens, du fait de racines paysannes aussi anciennes que tenaces et de leur attachement à la petite propriété individuelle ou familiale en bonne partie né de la Révolution.

Les Français contemporains ne correspondent plus vraiment à ce portrait ancien, si ce n’est en filigrane...Les voici devenus de plus en plus...

- **Mobiles**... et pas seulement pour leurs relations de travail, mais pour des déplacements autres, familiaux, culturels, touristiques, de loisir, à toutes les échelles du temps et de l’espace ...Le déplacement d’une journée de cheval, même dans une traduction contemporaine, n’est plus un critère unique, pas plus que la seule relation domicile – travail...
- **Tertiaires**...c'est-à-dire cadres, techniciens, employés des services, en très grande majorité salariés, beaucoup plus qu’agriculteurs (4,4% de la population active) ou ouvriers de l’industrie (18,7% de la population active)...
- **Citadins**... les ruraux ne représentent plus qu’un peu moins d’un quart d’une population qui vit sous toutes les formes de l’habitat urbain, depuis les centres villes jusqu’à de vastes espaces périurbains...La France est devenue un espace en voie de métropolisation, et pas seulement autour de Paris...
- **Médiatisés** ...fêrus de télévision, accrochés à Internet (moins moins que la moyenne des pays industrialisés), passionnés de football, entraînés culturellement dans tous les circuits d’un espace mondialisé...
- **Individualisés**...selon une tendance ancienne, mais renouvelée par les nouveaux systèmes familiaux où la famille couple traditionnelle s’efface en partie devant le divorce, le célibat, l’homosexualité, les familles recomposées ...
- **Européens** ...par conviction politique assez mollement, par attachement historique et culturel très superficiellement, mais surtout par de multiples aspects de leur vie quotidienne, alimentation, publicité, sport, école, études, loisirs, tourisme...

Chacune des lignes ci-dessus énoncées a fait l’objet de très nombreux livres et articles au point qu’il est impossible de les citer. Au moins peut-on recommander l’importante documentation et les études prospectives de la DATAR sur tous ces sujets. Les nouveaux territoires de la vie apparaissent ainsi infiniment plus complexes que ceux des générations précédentes. Ce serait cependant une erreur de penser que disparaît la notion même de territoire, comme quelques auteurs ont pu le laisser penser. Elle se trouve au contraire complètement renouvelée par une mobilité qui devient la règle, par des emboîtements d’échelles pour une même personne, pour un même groupe, depuis l’espace mondial

jusqu’à celui de la proximité, par une grande individualisation des choix où il est beaucoup plus incertain de cerner des dominantes et plus facile de reconnaître des tendances et des modes, car la mobilité des hommes et des choses ne s’inscrit pas seulement dans l’espace mais aussi dans le temps...

L’analyse sommaire qui précède doit être cependant relativisée sur deux points au moins qui se complètent. **Les vieilles attaches locales ou régionales** n’ont pas disparu, parce qu’il existe toujours des ruraux (23,3% de la population), des habitants des petites villes, des ouvriers et des paysans, mais aussi parce que beaucoup de citoyens restent liés d’une manière ou d’une autre aux lieux de leurs origines, ou tout au moins aux mythes qu’ils représentent ou aux aspirations qu’ils suscitent, en contrepoint ou même en opposition de la métropolisation et de ses nuisances.

Surtout, les tendances nouvelles, de mobilité tout particulièrement, ne s’appliquent que très inégalement à tous les Français selon **une stratification sociale qui est aussi spatiale**. Si les classes les plus favorisées ont bien accès à toutes les possibilités du vaste monde pour des « habitants – voyageurs » qui deviennent plutôt des « voyageurs – habitants », les moins bien dotés des soixante millions de Français, peut-être bien un quart de la population, doivent plutôt se contenter de territoires confinés et isolés, voire ségrégués. Deux espaces très différents répondent particulièrement à cette définition. D’une part, les espaces ruraux à faible densité de population qui s’étendent sur une vaste zone concernant à peu près toutes les régions mais plus particulièrement celles d’une diagonale allant des Pyrénées à la Lorraine et affectant surtout le centre de la France. D’autre part, les banlieues défavorisées de la plupart des grandes villes où se combinent les effets négatifs du chômage, de l’immigration, des retards scolaires, de la violence et d’un urbanisme sans âme.

▪ Territoires des entreprises

Les entreprises aussi ne sont plus ce qu’elles étaient. Le capitalisme français était depuis longtemps construit sur une dualité : des petites et moyennes entreprises inscrites dans des espaces locaux ; de grandes entreprises nationales, le plus souvent sous tutelle de l’Etat, dont le territoire était national, très centré sur Paris en ce qui concerne les activités supérieures. Sans être totalement effacé, ce paysage se trouve à l’heure actuelle très profondément bouleversé au profit d’une autre dualité ... En ce domaine, la recherche a probablement moins progressé qu’en d’autres, sans doute à cause de l’extrême fluidité des nouveaux systèmes. Le meilleur théoricien en est certainement Pierre Veltz.

Les firmes internationales supplantent maintenant le réseau classique des grandes sociétés françaises, parce que celles-ci se sont internationalisées et parce que d’importants investissements étrangers ont été réalisés en France tant dans l’industrie que dans les services. L’espace économique de ces sociétés s’inscrit dans des réseaux européens ou intercontinentaux qui échappent de plus en plus à une logique hexagonale tant pour leur clientèle, leur production que pour les services dont elles ont besoin. Aussi les territoires qui en résultent se trouvent-ils à l’intersection de flux internationaux, pour les activités et les décisions supérieures, et d’une implantation localisée, en ce qui concerne chaque unité de production ou de service, la main d’œuvre, la législation, la fiscalité, les services de proximité. Paris reste le centre décisionnel principal de la plupart de ces sociétés, et particulièrement le quartier de la Défense, mais en partage de plus en plus avec d’autres grandes métropoles de la planète. La France et les Français se soumettent assez mal à cette

nouvelle donne qui brouille les territoires traditionnels de leur vie. Les investissements étrangers en France concernent très inégalement les régions. Leur impact est surtout élevé dans le Bassin de Paris, dans la plupart des régions frontalières et dans le Midi méditerranéen et aquitain où se dessine une « Sun Belt » à la française.

Les petites et moyennes entreprises (P.M.E.) constituent la toile de fond du capitalisme français, présentes dans toutes les régions, avec une densité particulière dans l’ouest de la France, l’Ile-de-France, Rhône – Alpes, la plupart des anciennes régions industrielles. Elles n’échappent pas aux logiques spatiales précédemment citées pour les grandes firmes. Leur dynamisme, très inégal, est vivement encouragé par les pouvoirs publics, Etat et régions. La principale initiative, due principalement à l’action de la DATAR, tend à renforcer leur implantation locale, les interrelations existant entre elles, les services dont elles ont besoin, en s’inspirant des « districts industriels » des Italiens, sous le nom de « grappes industrielles », de « développement local » et en s’appuyant sur des réseaux locaux déjà existant dont le Choletais est un bon exemple.

Ainsi l’espace industriel de la production et des services s’inscrit-il dans une nébuleuse où interfèrent une logique « mondiale » ou « globale » et des impulsions et des intérêts très fortement localisés. Cette trame à branches multiples maille très inégalement le territoire national. Elle reste fortement centrée sur Paris et l’Ile – de France. Elle s’appuie par ailleurs sur un réseau de villes fortement « métropolisées » à l’est et au sud et sur des villes de moyenne importance ou des petites villes à l’ouest. Elle est très lâche, voire lacunaire, sauf exception, au centre de la France. Ainsi la belle idée d’un espace égalitaire, fermement défendue depuis la Révolution, est-elle devenue une pure fiction.

▪ **Territoires des services publics**

Les Français sont également très attachés, en ce qui concerne leurs territoires, à la notion de service public, particulièrement depuis la seconde guerre mondiale. S’ils admettent, plus ou moins facilement que l’espace économique de production doit être de nature privée et comme tel soumis aux lois du marché, ils estiment fermement, dans leurs discours et leurs comportements, qu’un certain nombre de services qui leur sont dus doivent l’être également pour tous et toujours à proximité : l’école, la sécurité, la santé à coup sûr, mais aussi la poste, l’information, la solidarité, l’énergie, les transports éventuellement ... Ce problème fait l’objet de vives controverses en fonction des directives européennes et d’une tendance marquée à la privatisation de tout ou partie de ces activités.

Les composantes géographiques de cette question sont rarement analysées. Elles constituent pourtant une donnée importante de ce problème, en complément de l’analyse économique. On en donnera ici qu’une brève esquisse pour montrer qu’en la matière l’égalité souhaitée n’est nullement atteinte et le sera probablement de moins en moins.

Inégalités à l’échelle nationale – Les études les plus probantes en la matière portent sur l’école, la santé, les transports, pour lesquels on dispose maintenant de statistiques régionalisées et d’excellents atlas. Tous mettent en valeur de très forts contrastes à l’intérieur de l’hexagone français. Pour l’école et la santé par exemple, quasi en parallèle, les régions du nord et du nord-ouest apparaissent sous-équipées alors que les pathologies et les retards scolaires y sont les plus sensibles, face à une région d’Ile-de-France et à des régions méridionales beaucoup plus favorisées. En ce qui concerne les transports, un

réseau dense d’autoroutes, d’aéroports et de TGV équipe maintenant l’espace national, mais avec des insuffisances dans les réseaux secondaires. L’accès au téléphone mobile ou à l’informatique à haut débit se trouve aussi assez inégalement réparti, avec des vides marqués.

Inégalités à l’échelle locale – Dans certains territoires, principalement les banlieues et les zones rurales à faible densité, les habitants se plaignent ou craignent de voir purement et simplement disparaître certains services publics... Une logique de répartition trop statistiquement égalitaire ou l’absence de prise en compte de difficultés particulières peuvent induire la fermeture d’écoles, de collèges, de gendarmeries, de bureaux de poste, de gares, de services hospitaliers... Il est donc fait appel à l’Etat principalement pour compenser ces lacunes qui deviennent vite cumulatives et pour coordonner l’ensemble des équipements locaux. Les notions de moratoire ou de compensation inégalitaire viennent ainsi se substituer à celle de stricte égalité par tête, en tenant compte des particularités des territoires et en inventant éventuellement de nouvelles formules, telles les ZEP (zones d’éducation prioritaires) ou les maisons de service public.

On peut donc conclure sans crainte à une inadaptation profonde des territoires administratifs actuels aux réalités de la vie contemporaine, aux « habitus » des citoyens, aux espaces économiques auxquels ils sont soumis, aux services publics qu’ils attendent. La situation cependant ne saurait être tenue pour catastrophique, ni même critique, dans un pays qui demeure l’un des plus riches et des mieux équipés du monde. Mais nul doute qu’elle peut et doit être améliorée, à la mesure d’une économie et d’une société en mutation. D’où les redoutables questions en suspens...

3-Les grandes questions : régionalisation, inégal traitement territorial, lisibilité

Après l’alternance politique du printemps 2002, le nouveau gouvernement engage actuellement une réforme, qui se veut de grande ampleur, de l’organisation administrative du territoire ainsi que de la politique d’aménagement du territoire. Elle devrait aboutir au début de l’année 2003. Il ne peut être question ici d’anticiper sur des débats et des textes encore mal connus. Nul doute que la présente analyse devra être revue et corrigée d’ici quelques mois ... Mais il est possible d’énoncer dès maintenant les principales questions en cause.

▪ La régionalisation et les territoires pertinents

Première grande question : comment mieux adapter les territoires administratifs, c’est-à-dire ceux des décisions politiques et de la gestion publique sur un espace judicieusement défini et reconnu, à la réalité contemporaine de la vie économique et sociale, ou, si l’on préfère, aux territoires vécus ?... comment refaire pour le XXI^e siècle l’opération réussie de 1789, dans des conditions certainement plus complexes, puisqu’il s’agit cette fois d’une adaptation des territoires à une civilisation mondialisée mais néanmoins riche de multiples singularités ?

La région est apparue très tôt, entre les deux guerres mondiales, comme un espace intermédiaire des plus pertinents entre l’Etat et les communes de base. Sous le nom de « régionalisation », un processus séduit de plus en plus, consistant à donner plus de pouvoirs aux régions dans des domaines de compétence de plus en plus étendus. De très

sérieuses réserves ou oppositions n’en demeurent pas moins: crainte de voir disparaître les départements pour certains, refus de toute forme d’effacement de l’Etat et de fédéralisme, même atténué, taille insuffisante des régions actuelles pour d’autres ... L’émergence d’une France « régionalisée » n’en est pas moins probable, sous une forme ou sous une autre. Elle serait ainsi plus proche des systèmes des principaux partenaires européens, Espagne, Italie, Allemagne, Belgique notamment. Et l’on voit assez bien, à partir des contrats de plan en cours, les compétences qui pourraient être transférées de l’Etat central aux régions, notamment en matière d’aménagement du territoire, de développement économique, de formation professionnelle, d’éducation, d’université, de transports, de culture, de sport, d’environnement... Une telle évolution n’en constituerait pas moins une rupture avec des habitudes demeurées très « jacobines ». Le problème est de savoir où les uns et les autres, c'est-à-dire « régionalistes » et « centralisateurs », consentiront à arrêter le curseur des compétences respectives.

Mais la région n’est pas le seul espace à émerger dans un système des nouveaux territoires... La DATAR a inventé le terme de « **territoires pertinents** » pour qualifier ceux qui seraient mieux adaptés que les anciens aux nouvelles données du monde contemporain. Ainsi reconnaît-on une moindre place à la vieille trilogie républicaine, mais sans oser y toucher : l’Etat centralisé, le département, la commune. Et, a contrario, voit-on s’imposer, plus ou moins selon les cas, de nouveaux espaces d’intervention ou d’animation : l’Europe, les grandes « interrégions », au sommet des échelles ; les pays, les agglomérations, les communautés urbaines, d’agglomération ou de communes, aux échelles de la proximité. Mais ce système, sans aucun doute trop complexe, est très loin d’être décanté. Les éléments les plus solides, et probablement les plus pérennes, sont incontestablement l’Europe comme échelon supérieur de conception et d’intervention, les communautés comme niveau de base.

Derrière ces analyses, **la place de l’Etat** dans l’organisation du territoire national et des territoires régionaux ou locaux apparaît comme une question centrale, à tous les sens de l’adjectif. La tradition française, dûment appliquée au territoire, est celle d’un Etat fort, unifié, centralisé. Un consensus de principe semble se dégager pour accorder maintenant à l’Etat une place de moindre étendue dans les domaines de la gestion, de l’application, de la mise en œuvre, et au contraire un rôle renforcé dans le domaine « régalien » de l’autorité, de l’arbitrage et de la conception. Encore faut-il trouver les modalités d’application d’une telle formule ...

▪ **Le traitement différencié des territoires**

Deuxième grande question : comment traiter les particularités régionales ou locales au sein d’un territoire national fermement unifié sous les mêmes lois et reconnu comme tel par la grande majorité des citoyens?... comment déroger à la règle de l’unité du territoire national et de son traitement législatif et réglementaire lorsque les réalités de base imposent ou suggèrent d’autres règles ?

La règle de la règle est qu’on ne déroge pas. **L’exemple de la Corse**, où s’exprime depuis trente ans un mouvement nationaliste par le verbe ou par la violence, montre bien tout ce que ce problème peut receler de passions. Depuis deux siècles, la France républicaine redoute tout ce qui peut ressembler à du provincialisme, à du fédéralisme, ou même à du régionalisme, y percevant une atteinte à l’unité de la Nation. La résurgence de mouvements régionalistes dans la seconde moitié du XX^e siècle est ainsi reçue, et traitée de ce fait avec d’infinies

précautions. Pour autant, des exceptions à la règle ont bien été reconnues en Alsace, notamment dans le domaine de l’exercice des cultes, en héritage du rattachement à l’Allemagne, dans les départements d’outre mer (DOM), et même en Corse avec un statut spécial. Dans les territoires d’outre mer (TOM), loin de l’hexagone, le législateur a fait preuve d’une grande richesse d’imagination dans la diversification.

Le problème ne se pose plus seulement en termes d’appartenance culturelle. Il prend aussi une dimension économique et sociale si l’on veut bien reconnaître les disparités considérables existant au sein de l’hexagone, infiniment plus fortes qu’en 1789, du fait de l’industrialisation, de l’urbanisation puis de la métropolisation. **L’exemple de l’Ile-de-France** montre très bien qu’on ne peut pas traiter tout à fait cette région comme les autres, de même le Nord-Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes. Dans les faits, le trinôme « région-département- ville principale (ou métropole) » s’articule dans des conditions très différenciées. Ainsi certains ont-ils pu imaginer dans le cas d’espaces métropolitains la confusion de la région et des départements (en Alsace) ou du département et de la communauté urbaine (à Lyon, à Toulouse, à Rennes...) sans pour autant que de telles formules soient pertinentes ailleurs.

L’idée est donc en germe d’un traitement différencié des territoires qui ne serait pas obligatoirement une atteinte à l’unité de la République et de la Nation. Mais la plus extrême prudence s’impose tellement les oppositions sont vives et passionnées. D’où la formule de **l’expérimentation**, apparue dans un essai de règlement de la question corse et qui pourrait être étendue maintenant sous d’autres formes...

▪ **La lisibilité des territoires et l’exercice de la démocratie**

Troisième grande question : dans un espace économique et social obligatoirement complexe, comment rendre lisible le système des territoires, à l’égard des entrepreneurs, ce qui met en cause la crédibilité économique des pouvoirs publics, et aux yeux des citoyens, ce qui pose le problème de l’exercice de la démocratie à tous les niveaux ?

Actuellement, mieux vaut reconnaître **l’illisibilité des territoires**, administratifs ou non, pertinents ou non. Peut-être sommes nous à la veille de 1789, lorsque les nouveaux citoyens, inspirés des Lumières, ne pouvaient plus se reconnaître dans les superpositions féodales et monarchiques. Aux trois territoires de référence dûment reconnus, la Nation, le département, la commune, se sont ajoutés, en effet, de l’Europe au pays, au moins cinq niveaux d’intervention possibles, avec des recoupements multiples. La technique consistant à toujours ajouter de nouvelles entités sans en retrancher atteint maintenant ses plus extrêmes limites. De la sorte, les agents économiques et les simples citoyens se trouvent en partie dépossédés de leurs territoires, où ils ne se reconnaissent plus, au profit des spécialistes que sont les élus et les techniciens. Ainsi, loin d’en atténuer les pouvoirs, les réformes des dernières décennies ont-elles augmenté le rôle des notables locaux et des technocrates, les uns et les autres antagonistes mais finalement solidaires. Les reproches formulés à l’égard de la DATAR sur ce terrain mériteraient d’être plus largement partagés. Dans la lisibilité des territoires, c’est bien la démocratie qui se trouve en cause.

La question est trop politique et trop complexe pour être traitée en quelques lignes. Au moins peut-on conclure à la nécessité **d’un double choix** auquel le législateur ne saurait en définitive échapper. Premier choix : entre choisir ou laisser faire. Laisser faire, après tout, peut être le cours normal des choses, dans une économie largement libéralisée, une

société totalement individualisée, une démocratie d’un nouvel âge, des territoires à la carte, post-modernes en quelque sorte. Choisir, c’est redonner une ossature au système afin de le rendre également lisible aux yeux de tous. Choisir, c’est reconnaître in fine trois niveaux de pertinence, et guère plus, bien identifiés aux yeux du plus grand nombre, celui de la légitimité des décisions supérieures (l’Etat), celui des relais intermédiaires (la région) et celui de la proximité (les communautés), quitte à supprimer les autres ou à les fondre, ou bien encore à les laisser aux tâches moins directement opérationnelles de l’incitation, de la prospective, voire de l’utopie (l’Europe, les interrégions, les pays), à l’exigence du patrimoine et de la mémoire (les départements, les communes). Mais les parenthèses ci-dessus sont assez explosives pour n’engager bien entendu que l’auteur de ces lignes.

Courte bibliographie de l’auteur sur la question

- 1976, « La région, espace vécu », *PUF*. (nouvelle édition, Champs Flammarion, 1999)
- 1978, « L’aménagement régional en France, la pratique et les idées », *Espace Géographique*, (traduction anglaise, *Espace Géographique*, 1993)
- 1994, «Trois songes pour un même hexagone », in *La France au-delà du siècle*, L’Aube, DATAR.
- 1988, *France, géographie d’une société*, Flammarion. (nouvelle édition, Champs Flammarion)
- 2000, *La France et l’aménagement de son territoire* (en collaboration avec Pierre DEYON), Dexia, ELF et LGDF.
- 2001, *Portrait de la France, villes et régions*, Flammarion.